

# 中間報告書（要旨）

平成31年1月31日

神戸市教育委員会

教育長 長田 淳 殿

## 神戸市教育委員会職員の職員団体の活動における 職務専念義務違反に関する調査委員会

本中間報告書においては、神戸市立高等学校教職員組合（以下、「市高」という。）に関する問題を報告する。

### 第1 市高に関する職務専念義務にまつわる問題点

市高の執行役員に対する職務専念義務違反について、当委員会の調査の過程で浮上した問題点は、以下のとおりである。

- (1) 職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱（いわゆるヤミ専従）があるかどうかという問題。
- (2) 職務専念義務の免除を受けているケースにおいて、市高の執行役員が承認を受けた免除申請の内容に則って組合等の業務に従事していたかどうかという問題
- (3) 市高の執行役員に対する職務専念義務の免除手続が適法ないし適正に行われているかどうかという問題。
- (4) いわゆる過員配置の問題。

### 第2 職務専念義務の免除に関する法令の規定（省略）

### 第3 当委員会による調査結果

#### 1 職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱について

市高の平成29年度及び平成30年度の執行役員に関して、職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱は認められなかった。

#### 2 職務専念義務の免除申請の内容に則って組合等の業務に従事したか否かについて

市高の本部執行役員又は支部役員は、交渉のためという理由で、火曜日午後1時から5時まで、有給の職務専念義務の免除を受けながら、実際には、火曜日に役員会又は執行委員会を開催することを主目的としてこれに参加し、その役員会又は執行委員会の終了後、書記長及び場合によって数名の本部執行役員が、教育委員会事務局担当者との交渉に出向くという実態であったと言わざるを得ず、職務専念義務の免除申請の内容に則った交渉の実績は乏しかったものと認められる。教育委員会教職員課においても、このような実情は把握していたものと考えられる。

市高の本部執行役員又は支部役員が従事した組合活動が、職務免除申請の内容に則っていたと認めることはできない。

#### 3 職務専念義務の免除手続が適法ないし適正かどうか

市高における職務専念義務の免除申請手続においては、決裁されたい旨の依頼書が、職務専念義務免除の日時に先立って学校長等に送付されておらず、決裁権者である学校長等が、職務専念義務免除を決裁することができなかった。

また、教育委員会事務局においても、市高から申請された職務専念義務の免除申請について、その目的が適切なものであるか、必要性があるか、相当な時間帯のものであるのか等の審査を一切しておらず、法律及び条例によって付託された職務専念義務の免除に関する

る権限を濫用したのと同然の結果を生ぜしめたと評価しうるものである。

#### 第4 臨時教員の過員配置について

神戸市立工業高等専門学校では、平成26年まで、副委員長か書記長になった人には4時間（2コマ）の軽減という措置がとられ、その部分は臨時講師が担当していたことがわかった。

このような過員配置は、職務専念義務違反を増長させる措置であり、著しく不当であると言わざるを得ない。

もともと、学校長の強い指導のもと、平成26年を最後に、過員配置を廃止されたため、現在、同校にはこのような措置は存在しない。

他校においては過員配置の事実は認められなかった。

#### 第5 今後の改善策について

市高の執行役員等に対する職務専念義務の免除については、平成30年10月以降は、市高自身においても、役員会又は執行委員会開催の目的での免除申請をしておらず、また、教育委員会事務局においても、免除申請があった場合には厳格に審査することを確約している。

このため、再発防止策はすでに採られているものと考えられる。

以 上

# 中間報告書


平成31年1月31日


神戸市教育委員会


教育長 長田 淳 殿


神戸市教育委員会職員の職員団体の活動における


職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長 弁護士 鈴木 尉 久 

副委員長 弁護士 友 廣 隆 宣 

委員 弁護士 中 村 真 

委員 弁護士 向 井 大 輔 

委員 弁護士 若 本 修 一 

本中間報告書においては、神戸市立高等学校教職員組合（以下、「市高」という。）に関する職務専念義務違反又は調査の過程で判明した違法若しくは著しく不当な事案について、現段階で判明したところを報告する。

なお、他の職員団体についても調査中であるが、現時点においては職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱といった問題は認められていない。市高以外の職員団体については、追って最終報告書において

報告する。

## 第1 市高に関する職務専念義務にまつわる問題点

市高の執行役員に対する職務専念義務違反について、当委員会の調査の過程で浮上した問題点は、以下のとおりである。その調査結果については、後記第3において詳述する。

- (1) 職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱（いわゆるヤミ専従）があるかどうかという問題。
- (2) 職務専念義務の免除を受けているケースにおいて、市高の執行役員が承認を受けた免除申請の内容に則って組合等の業務に従事していたかどうかという問題
- (3) 市高の執行役員に対する職務専念義務の免除手続が適法ないし適正に行われているかどうかという問題。
- (4) いわゆる過員配置の問題。

## 第2 職務専念義務の免除に関する法令の規定

### 1 職務専念義務の免除

地方公務員法（以下、「法」という。）第35条は、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」と定めているところ、神戸市における「職員の職務に専念する義務の特例に関する条例」（以下、「専念義務特例条例」という。）第2条第1項には、職員は、「職員団体又は労働組合の業務に従事する場合」（同条例第2条第1項第3号）には、「あらかじめ任命権者又はその委任を受けた者の承認を得て、職務に専念する義務の免除を受けることができる。」と規定され

ている。

なお、これを受け、「職務専念義務の免除にかかる承認基準に関する要綱」（平成19年11月19日行財政局決定）は、職務専念義務の免除の承認基準を規定しており、同要綱第2条では職務専念義務の免除が承認される業務の範囲が、また同要綱第3条では職務専念義務が免除される時間は当該業務に従事するために必要最小限の時間のみとすることが定められている。

## 2 有給職免の範囲

法第55条の2第6項は、「職員は、条例で定める場合を除き、給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動をしてはならない」と規定する。

もともと、神戸市の「職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例」において、「法第55条第8項の規定に基づき、適法な交渉を行う場合」には、「職員が給与を受けながら、職員団体のためその業務を行い、又は活動することができる」と定められている（第2条第1号）。

すなわち、職員は条例で定める場合を除いて給与を受けながら職員団体のための業務や活動をしてはならないが、その例外として、法第55条第8項の規定に基づき適法な交渉を行う場合には、給与を受けることができるとされている。

したがって、職員団体が行う交渉（「市労連交渉」、「単組本部交渉」、「支部交渉」、「小委員会交渉」、「専門委員会交渉」、「事務局交渉」及び「予備交渉」）については有給での職務専念義務免除が認められるが、その余の業務（機関会議等へ構成員として出席する場合）については無給の職務専念義務免除が認められるにとどまる（職務専念義務の免除にかかる承認基準に関する要綱第2条参照）。

### 3 職務専念義務免除申請を許可する権限

職務専念義務免除についての決裁権限は、教育委員会事務局等専決規程第7条および第9条に基づき、教育機関の長が有している。

したがって、職員（教員）からの職務専念義務の免除の申請についての諾否を決裁するのは、教育機関の長、すなわち学校長等である。

## 第3 当委員会による調査結果

### 1 職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱について

#### (1)問題の所在

いわゆる「ヤミ専従」と言われる問題であり、典型的な職務専念義務違反の類型である。

#### (2)調査内容

市高では、本部執行役員が合計6名（平成25年度、平成26年度は合計5名（別紙資料1））である。

当委員会は、市高の平成29年度及び平成30年度の本部執行役員全員に対し、職務専念義務の免除を受けないまま職場離脱した事実があるか否か、また支部を含めた他の役員に関してそのような事実を見聞きしたことがあるかどうかについて事情聴取を実施し、併せてその上司たる校長又は教頭に対しても、職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱の有無について事情聴取を行ったが、聴取者全員がこれを否定した。

当委員会は、念のため、市高の執行役員が担当している授業時間割の提出を受け、これを検討したが、担当授業が詰まっており、その他の公務や雑務に追われている職場環境に照らし合わせると、職場離脱を行う時間的余裕があったものとは認めがたい。

#### (3) 結論

市高の平成29年度及び平成30年度の執行役員に関して、職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱は認められなかった。

## 2 職務専念義務の免除申請の内容に則って組合等の業務に従事したか否かについて

### (1)問題の所在

職務専念義務の免除申請がなされてはいるものの、申請された時間が実際の交渉よりも長すぎる、あるいは「職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例」によって有給職免として認められた「法第55条第8項の規定に基づく適法な交渉を行う場合」に該当しないなど、市高の本部執行役員又は支部役員が従事した組合活動が、職務免除申請の内容に則っていないのではないかという問題である。

### (2) 調査内容

市高では、平成29年度、平成30年度においては、毎週火曜日に本部役員会を開催し、隔週火曜日に支部役員を含めて執行委員会を開催しているが、この役員会及び執行委員会の開催に合わせて、教育委員会との交渉を行うとの理由で、火曜日午後1時から午後5時まで本部執行役員及び支部役員の職務専念義務の免除の申請をし、その免除の決裁を受けていた。

当委員会は、教育委員会事務局及び市高の双方に、職務専念義務の免除を受けた時間帯における交渉の議事録の提出を求めたところ、双方とも議事内容について正式の議事録をとっていないとの回答を受けた。

そこで、当委員会は、市高との交渉にあっていた教育委員会教職員課の担当者のメモ、及び同担当者とし市高の現書記長とのメールのやりとりを検証したところ、交渉を行うとして職務専念義務の免



除を受けた市高の本部執行役員又は支部役員が、実際には全く交渉を行わなかった日が、平成29年度には22日間、平成30年度(8月31日まで)には13日間あったことが判明した(別紙資料2)。

これに加えて、教職員課の担当者や市高の現書記長、その他本部執行役員からの事情聴取によると、交渉のため出頭した市高の本部執行役員又は支部役員は、実際には書記長のみ、あるいは、書記長を含め本部執行役員数名程度であり、しかも、その交渉は、午後1時からではなく、午後4時30分頃から開始されることがほとんどであった。

さらに、その交渉の内容は、有給職免として認められる勤務労働条件に関する「予備交渉」の実質(交渉に向けた議題や進行の事前整理)を備えることはむしろ少なく、学校現場でのこまごまとした問題点や情報交換、当局に対する要望や苦情にとどまっており、果たして地方公務員法第55条第8項の規定にいう職員団体の交渉に該当するのか疑問が残るものであった。

### (3) 検討

上記調査結果からすれば、市高の本部執行役員又は支部役員は、交渉のためという理由で、火曜日午後1時から5時まで、有給の職務専念義務の免除を受けながら、実際には、火曜日に役員会又は執行委員会を開催することを主目的としてこれに参加し、その役員会又は執行委員会の終了後、書記長及び場合によって数名の本部執行役員が、教育委員会事務局担当者との交渉に出向くという実態であったと言わざるを得ず、職務専念義務の免除申請の内容に則った交渉の実績は乏しかったものと認められる。教育委員会教職員課においても、このような実情は把握していたものと考えられる。

もっとも、神戸市教育委員会においては、職員団体における役員

会あるいは執行委員会に参加する場合においても、当局との交渉に付随する内容が議論され、かつ、交渉当日に行われるものについては、有給とする旨の実務的な取り扱いが労使慣行として継続的に行われてきた。

このような労使慣行は、「交渉」の過程において、当局からの提案について職員団体内部における諾否の意思決定を行う必要があったり、あるいは、職員団体として当局に対し再提案を行ったりする必要があり、そのような再協議のためには執行委員会の開催が不可欠であるところ、いちいち別の日に執行委員会を開催していたのでは、迅速かつ充実した交渉が実現しえないことから、いわば交渉に付随する執行委員会として認められてきたものと解される。

このような合理的理由に基づく労使慣行である限りは、「職務専念義務の免除にかかる承認基準に関する要綱」に明示されていないものの、なお、適法であると考えられることも可能である。

しかし、市高の本部執行役員又は支部役員は、前記のとおり火曜日午後1時から5時までの職務専念義務の免除を、当初から役員会又は執行委員会を開催することに重点を置いて利用し、教育委員会職員課との折衝については、学校現場での微細な問題点の指摘や情報交換、当局に対する要望、苦情を述べる場として利用していたにすぎず、実質的な交渉を実施するための再協議を行うために役員会又は執行委員会を開催していたわけではないから、市高の本部執行役員又は支部役員が従事した組合活動が、職務免除申請の内容に則っていたと認めることはできない。

#### (4) 結論

以上より、市高の本部執行役員又は支部役員が、職務専念義務の免除申請の内容に則って組合等の業務に従事したとは評価すること

はできず、その実態は、地方公務員法第55条第8項の規定に反して違法である、あるいは、その趣旨に反して著しく不当であると言わざるを得ない。

もとより、交渉を行うとして職務専念義務の免除を受けながら、実際には全く交渉を行わなかった日が存在する点については違法であることは言うまでもない。

### 3 職務専念義務の免除手続が適法ないし適正かどうか

#### (1)問題の所在

上記のとおり、「職員の職務に専念する義務の特例に関する条例」第2条第1項第3号による職務専念義務免除に関する決裁権は、学校長等に属するが、實際上、決裁にあたっての根拠資料となるのは、平成29年に庶務事務システムが導入される以前においては、神戸市教育委員会教育長名義で学校長等に送付される、職員団体からの申請書記載のとおり決裁されたい旨の依頼書であった。

ところが、当委員会による調査の過程において、この決裁されたい旨の依頼書が、決裁権者である学校長等に届いていないケースがあったことが判明したため、このような職務免除手続の実態を調査した。

#### (2)調査の内容

専念義務特例条例第2条第1項第3号による職務専念義務免除に関して、庶務事務システム導入以前においては、まず職員団体の執行委員長から神戸市教育委員会教育長宛て（実務的には職員課の担当者宛て）で、職務専念義務の免除を受けようとする職員（教員）の氏名及びその理由についてあらかじめ申請がなされ、その適否が神戸市教育委員会事務局において判断されていた。その後、職員（教員）からの職務専念義務免除申請について根拠事実を認定するため

の資料として、当該執行委員長から提出された職務専念義務の免除に関する申請書が、神戸市教育委員会教育長名義で当該申請書記載のとおり決裁されたい旨の依頼書とともに、決裁権者である学校長等に対して転送される仕組みとなっていた。

よって、学校長等の職務専念義務免除の決裁は、教育委員会事務局から転送された職員団体の執行委員長から神戸市教育委員会教育長宛ての免除申請書のみを資料としてなされる扱いがとられてきた。

しかし、当委員会が市高の本部執行役員又は支部役員、およびその上司に事情調査を行ったところ、教育委員会事務局担当者は、上記依頼書を学校長等に対し、職務専念義務免除の日時に先立って送付することを行っていないことが判明した。

すなわち、教育委員会事務局担当者は、月初に市高から提出された職務専念義務の免除申請書を学校長等に送付せず、月末に市高から職務専念義務に関する報告書が提出されるまで放置し、毎月月末にこれらの書類（免除申請書、報告書）を上記依頼書とともに、まとめて学校長等に対してメールで送付していたようである。

このような運用では、決裁権者である学校長等が、職務専念義務免除を決裁することは不可能である。

また、上記のとおり、市高の本部執行役員又は支部役員は、交渉のためという理由で、火曜日午後1時から5時までの有給の職務専念義務の免除を受けていながら、実際には、火曜日に役員会又は執行委員会を開催してこれに参加し、その役員会又は執行委員会の終了後、書記長及び場合によって数名の本部執行役員が、教育委員会事務局担当者との交渉に出向くという行為を繰り返していたものであり、教育委員会事務局においては、このような事実を認識していながら、上記依頼書を学校長等に送付していたものである。

### (3) 結論

上記のとおり、市高における職務専念義務の免除申請手続においては、決裁されたい旨の依頼書が、職務専念義務免除の日時に先立って学校長等に送付されておらず、決裁権者である学校長等が、職務専念義務免除を決裁することができなかった。

また、教育委員会事務局においても、市高から申請された職務専念義務の免除申請について、その目的が適切なものであるか、必要性があるか、相当な時間帯のものであるのか等の審査を一切しておらず、法律及び条例によって付託された職務専念義務の免除に関する権限を濫用したのと同然の結果を生ぜしめたと評価しうるものである。

以上より、教育委員会事務局（教職員課）における市高からの職務専念義務の免除申請に対する対応は、違法又は著しく不当であると言わざるを得ない。

## 第4 臨時教員の過員配置について

### 1 問題の所在

過員配置により定数が増加すれば、執行役員又は支部役員にとっては気兼ねなく職場離脱することが可能となるため、職務専念義務違反（いわゆるヤミ専従）を支えるシステムと言える。

そこで、こうした実態を解明するため、当委員会は過員配置について調査を行った。

### 2 調査結果

- (1) 当委員会が調査したところ、神戸市立工業高等専門学校において従前より過員配置と疑われる非常勤枠が存在していたことが判明した。

- (2) そこで、さらに当委員会は、過員配置がなされていたとされる時期の学校長から事情を聴取したところ、非常勤枠の存在を裏付けることができた。

すなわち、市高の執行役員が職員団体の活動に従事するにあたり、役員会への出席などの必要があることから、学校における授業の分担を軽減するべく、平成10年度から平成26年度まで、本来、その執行役員が担当するべき授業について、臨時教員を特別に過員配置していた事例のあることが判明した。

また、市高の現書記長からも事情を聴取したところ、神戸市立工業高等専門学校では、平成26年まで、副委員長か書記長になった人には4時間（2コマ）の軽減という措置がとられ、その部分は臨時講師が担当していたことがわかった。

このような過員配置は、職務専念義務違反を増長させる措置であり、著しく不当であると言わざるを得ない。

- (3) もっとも、前記学校長の強い指導のもと、平成26年を最後に、過員配置を廃止されたため、現在、同校にはこのような措置は存在しないとのことであった。

また、その他の市高執行役員およびその上司による事情聴取を行ったところ、他校においても過員配置の事実は認められなかった。

以上より、現在では、市高において過員配置の措置は認められない。

## 第5 今後の改善策について

市高の執行役員等に対する職務専念義務の免除については、平成30年10月以降は、市高自身においても、役員会又は執行委員会開催の目的での免除申請をしておらず、また、教育委員会事務局においても、免

除申請があった場合には厳格に審査することを確約している。

このため、再発防止策はすでに採られているものと考えられる。

### 添 付 資 料

- 1 平成25年度から平成30年度までの執行役員一覧（市高）
- 2 平成29年度と平成30年度の市高の職免報告内容および教職員課における把握内容
- 3 [ ]氏（教育委員会事務局教職員課）からの事情聴取書
- 4 [ ]氏（教育委員会事務局教職員課）からの事情聴取書
- 5 [ ]氏（教育委員会事務局教職員課）からの事情聴取書
- 6 [ ]氏（市高・書記長）からの事情聴取書
- 7 [ ]氏（工業高等専門学校 元校長）からの事情聴取書
- 8 [ ]氏（工業高等専門学校校長）からの事情聴取書
- 9 [ ]氏（市高・委員長）からの事情聴取書
- 10 [ ]氏（市高・副委員長）からの事情聴取書
- 11 [ ]氏（市高・副委員長）からの事情聴取書
- 12 [ ]氏（市高・書記次長）からの事情聴取書
- 13 [ ]氏（市高・書記次長）からの事情聴取書
- 14 [ ]氏からの事情聴取書
- 15 [ ]氏からの事情聴取書
- 16 [ ]氏からの事情聴取書
- 17 [ ]氏からの事情聴取書

以 上